



Enap

# Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF)

Módulo

## 5 Emenda Constitucional nº95/2016 – Novo Regime Fiscal



## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

### **Coordenador-Geral de Educação a Distância**

Carlos Eduardo dos Santos

### **Equipe Responsável**

Guilherme Mansur (Conteudista, 2020).

Jader de Sousa Nunes (Desenho Instrucional, 2020)

Ivan Lucas Alves Oliveira (Coordenação Web, 2020)

Paulo Ivan Rodrigues Vega Junior (Revisão de texto, 2020)

Ana Paula Medeiros Araújo (Direção e produção gráfica, 2020)

Yan Almeida (Implementação Moodle, 2020)

Ana Carla Gualberto Cardoso (Diagramação, 2020)

**Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.**

**Curso produzido em Brasília, 2020.**

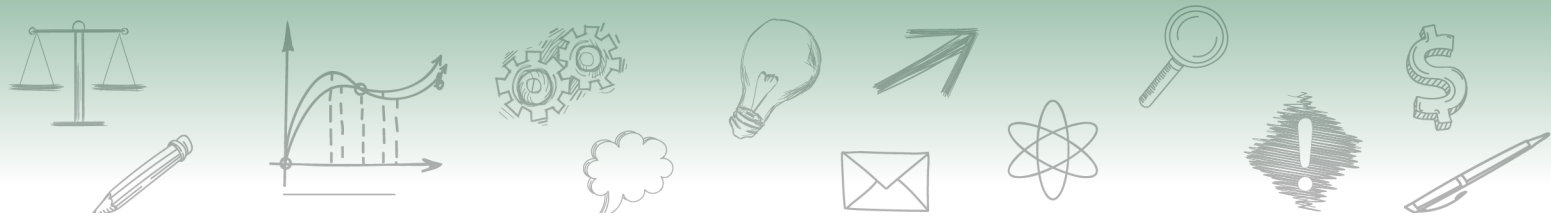


Enap, 2020

### **Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

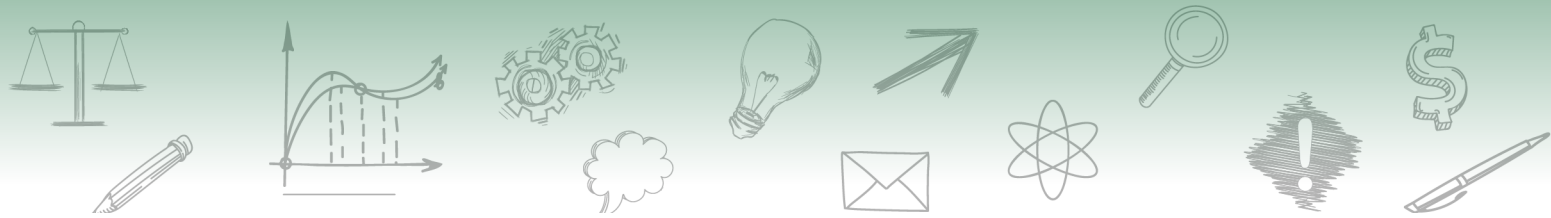
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>Unidade 1: Novo Regime Fiscal ou “Lei do Teto de Gastos” .....</b>	<b>5</b>
1.1. Um Novo Regime Fiscal.....	5
1.2. Concepção, Abrangência e Aplicação do NRF .....	8
1.3. Polêmicas em torno da adoção da EC95/2016: .....	10
<b>Referências.....</b>	<b>13</b>





## Módulo

# 5 Emenda Constitucional nº95/2016 – Novo Regime Fiscal

## Unidade 1: Novo Regime Fiscal ou “Lei do Teto de Gastos”

### Objetivo de aprendizagem:

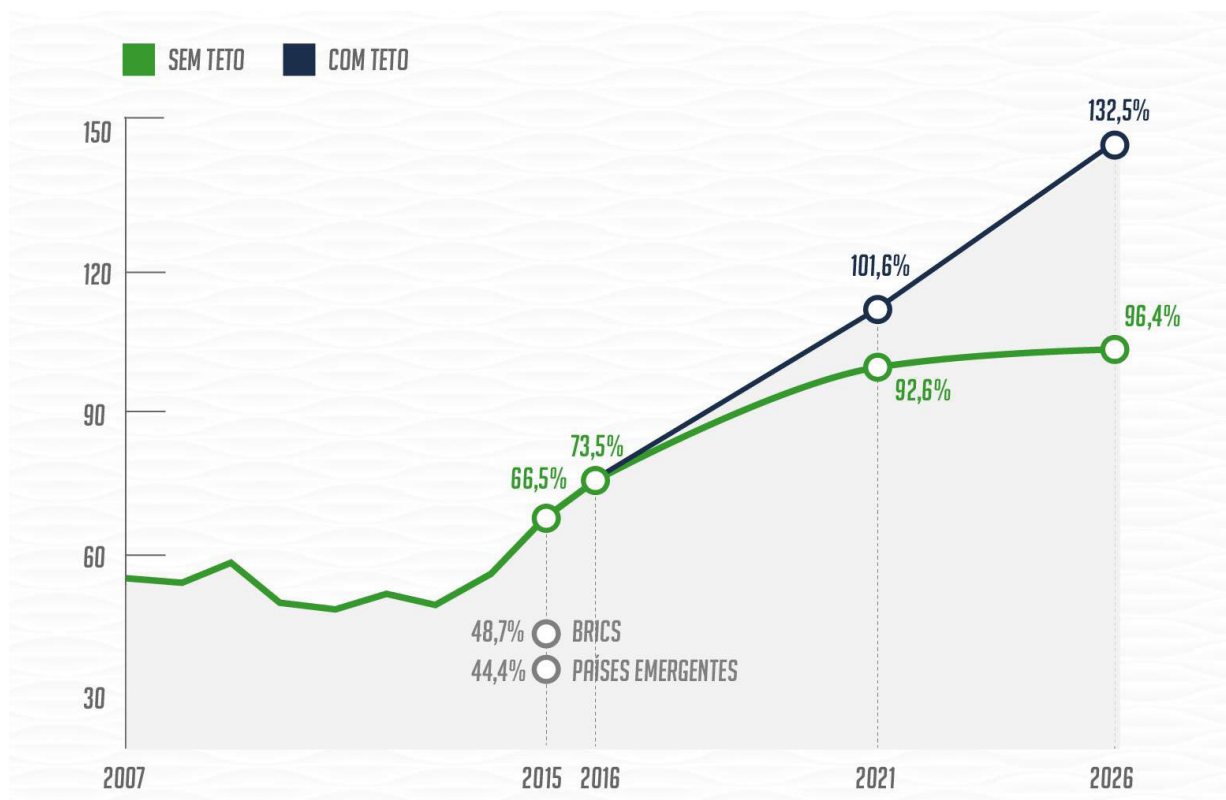
Ao final dessa unidade, você será capaz de identificar os dispositivos relacionados à Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como o Novo Regime Fiscal (NRF) ou “Lei do Teto de Gastos”.

### 1.1. Um Novo Regime Fiscal

A Emenda Constitucional 95/2016, também conhecida como Lei do Teto de Gastos, inaugurou um Novo Regime Fiscal com o principal objetivo de reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal do governo federal.

O NRF prevê estancar a trajetória crescente do endividamento público, em função do histórico de acúmulo de sucessivos déficits. Enquanto o déficit de 2014 ficou na ordem de R\$ 17,24 bilhões, já havia saltado para R\$ 114,98 bilhões em 2015. E, em 2016, chegou-se à marca de R\$ 154,255 bilhões, de acordo com dados oficiais da STN e do Banco Central do Brasil. Com a Lei do Teto de Gastos, busca-se a redução gradativa do déficit, uma vez que a expansão da dívida se vê limitada pela Emenda Constitucional.

Conforme observa-se na Figura A, a dívida pública bruta federal saltou de 57,2% do PIB em 2014 para 66,5% do PIB em 2015 e fechou 2016 em 70,5% do PIB, acima da média de outros países emergentes ou de economias semelhantes à do Brasil.



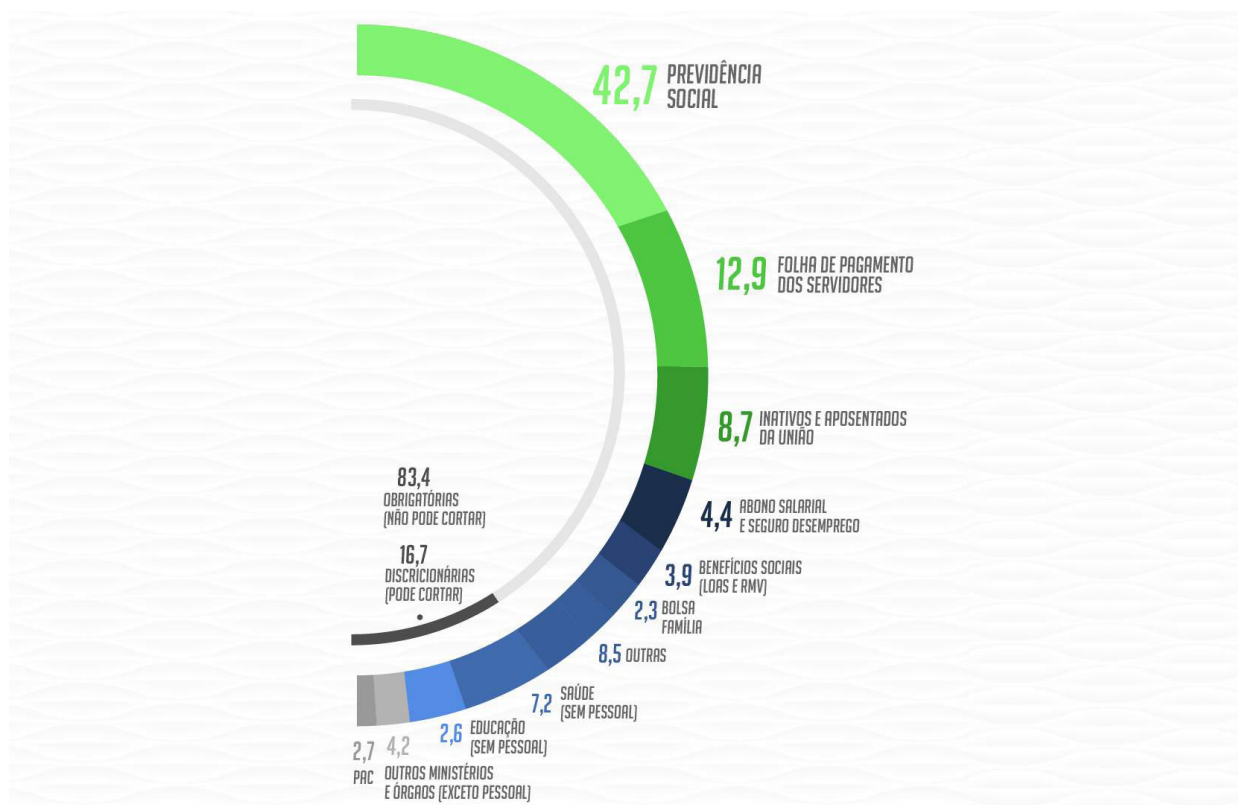
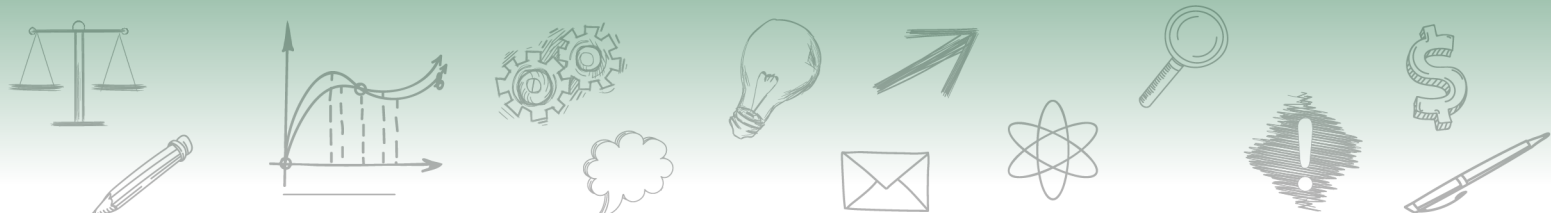
**Figura A: Projeção de Evolução da Dívida Pública com e sem a EC95**  
 Fonte: Tendências Consultorias (2016) citado por Laporta e Alvarenga (2016).

A ideia inerente à Lei do Teto de Gastos era fazer com que houvesse a redução gradativa do déficit, com a expansão da dívida passando a ser limitada pela Constituição.

Em 2017, a dívida pública bruta federal atingiu 74% do PIB, chegando ao valor total de R\$ 3,559 trilhões. Em 2018, continuou sua trajetória de crescimento fechando o ano em 76,7% do PIB perfazendo uma dívida bruta de pouco mais de R\$ 3,879 trilhões. Em 2019, a referida dívida chegou a R\$ 4,248 trilhões, registrando um crescimento de 9,5% comparado a 2018, fechando em torno de 77% do PIB.

O Governo Federal à época estimava que, sem a PEC, a dívida bruta total subiria para 77,3% do PIB em 2017 e chegaria a 90,5% em 2019, aproximando-se do nível do endividamento de países como Grécia, Portugal e Espanha. Acreditava-se que, com a aprovação da PEC, a projeção do ritmo de crescimento fosse menor, conforme observado na Figura A.

Outro dado importante na análise da conjuntura macroeconômica brasileira reside no engessamento dos gastos públicos. Em outras palavras, boa parte do orçamento está comprometida com os gastos obrigatórios, não discricionários, o que limita a capacidade de cortes por parte dos governos. A figura abaixo mostra bem a realidade de constrição na execução dos gastos públicos.



**Figura B: Distribuição dos gastos públicos, segundo PLOA do governo para 2017**  
 Fonte: Ministério do Planejamento (2017) citado por Laporta e Alvarenga (2016)

A Figura B revela quão baixa era a margem para cortes de despesas discricionárias na época em que foi elaborada a Emenda Constitucional (cerca de 16,7% do orçamento total).

## DESTAQUE

Ao alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional 95/2016 buscou forçar uma mudança no padrão expansionista do gasto público e restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública brasileira.



## 1.2. Concepção, Abrangência e Aplicação do NRF

A finalidade do NRF foi, portanto, a de limitar globalmente as despesas primárias, sendo assegurada tão somente a correção monetária, tendo como eixo estruturante a fixação de limite máximo para a despesa primária total de cada poder ou órgão autônomo.

### DESTAQUE

Em outras palavras, com a EC95/2016, as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Em termos práticos, buscou-se limitar empenhos e movimentação financeira das despesas primárias da União, independentemente do comportamento da receita arrecadada e da evolução econômica do país, de modo a constitucionalizar a busca – a médio prazo – de resultados primários positivos.

### DESTAQUE

O regime valerá para os orçamentos fiscal e da seguridade social e para todos os órgãos e Poderes. Dentro de um mesmo Poder, haverá limites por órgão. Existirão, por exemplo, limites individualizados para tribunais, Conselho Nacional de Justiça, Câmara, Senado, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União.

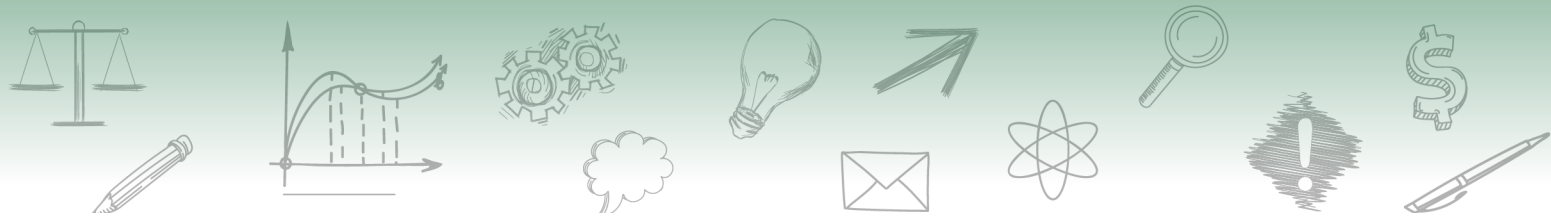
A concepção do NRF caracteriza-se pela sua temporalidade (vinte anos de duração) e paralelismo (exceção à regra geral). Ressalta-se que somente a partir do 10º ano é que há previsão de que o método de correção da despesa poderá ser alterado.

### DESTAQUE

Ficam excluídas as seguintes despesas das regras estabelecidas na Lei do Teto de Gastos:

- As transferências constitucionais,
- O Fundeb,
- Os créditos extraordinários.
- O aumento de capital de estatais não dependentes.
- Os decorrentes dos pleitos eleitorais.





Saúde e educação **também tiveram tratamento diferenciado**. Segundo a EC, ficou estabelecido que, em 2017, a saúde teve 15% da Receita Corrente Líquida, que é o somatório arrecadado pelo governo, deduzido das transferências obrigatórias previstas na Constituição. A educação, por sua vez, ficou com 18% da arrecadação de impostos. A partir de 2018, as duas áreas passaram a seguir o critério da inflação (IPCA).

No que se refere ao eventual descumprimento do NRF, o artigo 109 estabeleceu as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

Ficam também vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Em resumo, a PEC do Teto dos Gastos, transformada na Emenda Constitucional 95/2016, tem as seguintes previsões gerais:



## PEC DO TETO DOS GASTOS



### OBJETIVO

Criar um teto de gasto para evitar que a despesa cresça mais que a inflação

### PRAZO

20 anos sendo que a partir do décimo ano, será possível fazer revisão

### ALCANCE

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para todos os órgãos e Poderes da União

### LIMITES

Para 2017: despesa primária + restos a pagar corrigidos pelo índice de 7,2%, que é a previsão da inflação para este ano  
A partir de 2018: correção pela inflação acumulada até junho do ano anterior

### SAÚDE E EDUCAÇÃO

Haverá tratamento diferenciado  
Em 2017, a saúde terá 15% da Receita Corrente Líquida; e a educação, 18% da arrecadação de tributos  
A partir de 2018, seguem a correção da inflação prevista para os demais setores

### SANÇÕES

Quem não respeitar o teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal e criar novas despesas

### EXCEÇÕES

Algumas despesas não vão se sujeitar ao teto, como as transferências constitucionais e gastos para a realização das eleições



### REVISÃO

O Critério de correção pode ser revisto a partir do décimo ano de vigência da emenda por meio de projeto de lei complementar

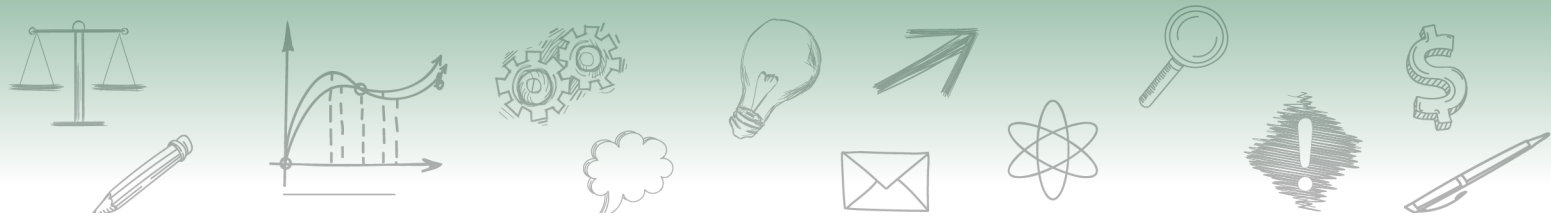
### 1.3. Polêmicas em torno da adoção da EC95/2016:

Embora seja indiscutível a necessidade de controle dos gastos públicos no Brasil, a EC95/2016 foi aprovada em meio a polêmicas e argumentos favoráveis e contrários a seu conteúdo. Separamos, a seguir, alguns dos argumentos apresentados por Laporta e Alvarenga (2016) à época de sua votação.

Os textos a seguir podem ser implementados em um carrossel, de um lado “a favor do NRF” e do outro “contra o NRF”.

#### A Favor do NRF:

- **Crescimento do gasto público é insustentável.** Desde 1991, as despesas do governo crescem a taxas superiores à média do PIB. A partir de 2014, as contas do governo passaram a registrar rombos recordes, ou seja, despesas maiores do que receitas. A PEC coloca uma trava para a expansão do gasto público, que não poderá crescer acima da inflação do ano anterior. Isso fará com que, aos poucos, a dívida pública caia e traga sustentabilidade financeira ao país.
- **Teto é essencial para a recuperação da economia.** A PEC é vista por investidores e pelo mercado como a 1ª medida econômica efetiva por parte do governo de Michel Temer. A PEC sinalizará um compromisso de longo prazo de controle das contas públicas, o que contribuirá para o aumento da confiança de empresas e consumidores. Essa melhora na confiança é essencial para a retomada do investimento privado e



o consumo das famílias. O aumento do consumo e do investimento poderá fazer o Brasil voltar a crescer.

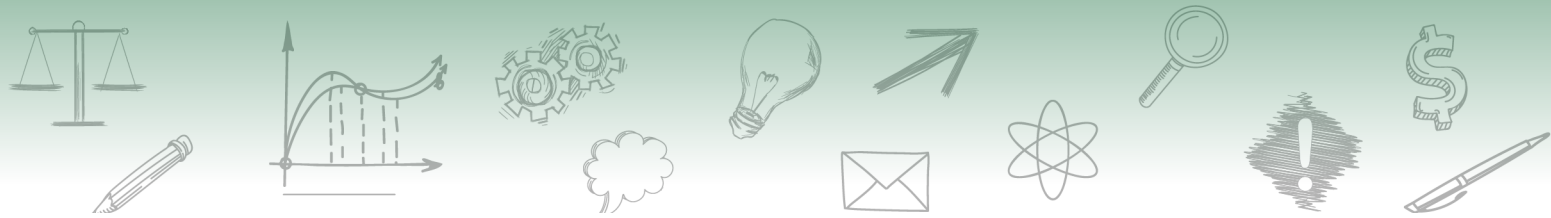
- **É uma solução de longo prazo.** A proposta traz uma solução de longo prazo para o déficit fiscal do país. A validade é de 20 anos e ela só poderá ser revisada uma vez por mandato presidencial. É uma espécie de “proteção” das contas públicas do país dos futuros governantes.
- **Abre espaço para reduzir o juro no Brasil.** O endividamento do governo dificulta uma maior redução da taxa básica de juros brasileira, a Selic, hoje, em 14% ao ano, uma das maiores do mundo. Quanto maior o déficit fiscal, mais arriscado é emprestar dinheiro para o país e mais caro ficam os juros para rolar a dívida pública. Com as contas sob controle, o país poderá manter um juro menor. A Selic é referência para as taxas de juros cobradas em linhas de crédito ao consumidor e a empresas.
- **Proposta vai melhorar a gestão fiscal.** Com um limite para gastar, os governantes terão de pensar melhor onde colocar o dinheiro público. Isso trará um aumento da eficiência do gasto público e forçará uma definição de prioridades para o país.
- **Não impede gastos com saúde e educação acima da inflação.** Pelas regras da PEC, saúde e educação só terão que obedecer à regra de teto de gastos a partir de 2018, portanto deverão ter uma base para o teto superior. Nos anos seguintes, o governo ressalta ainda que os investimentos nessas áreas poderão crescer acima da inflação. Para o governo, o que vale é o teto total. Ou seja, se o governo gastar menos em outras áreas, poderá aumentar os recursos para saúde e educação.
- **Reduz a pressão para aumento de impostos.** Se a PEC não for aprovada, o governo terá de usar outras alternativas para equilibrar as contas públicas, como o aumento de impostos. Hoje, a carga tributária no país já é elevada e chega a um terço do PIB. O governo defende que a PEC é um remédio “menos amargo”.
- **Fixa punições em caso de descumprimento.** A lei prevê punições caso alguns dos Três Poderes da União ou órgãos a eles vinculados descumpram o limite de crescimento de gastos. Ele ficará impedido de reajustar salários e contratar pessoal, por exemplo.

### Contra o NRF:

- **Falso diagnóstico do problema fiscal.** Alguns economistas consideram que a PEC traça um falso diagnóstico do rombo das contas públicas. Para eles, o problema está relacionado à forte queda da arrecadação e ao aumento do gasto com a dívida. As principais causas para o crescimento do endividamento seriam os gastos com pagamento de juros, as renúncias fiscais e a política de acúmulo de ativos (reservas internacionais e créditos junto ao BNDES) com remuneração menor que as taxas de mercado.



- **Estrangulamento de gastos em saúde e educação.** Os críticos alertam que como o ritmo de algumas despesas obrigatórias tendem a continuar a crescer – como os gastos com Previdência. O congelamento global de aumento nos gastos provocaria necessariamente o estrangulamento de outras áreas, como saúde e educação.
- **Regra não considera mudanças demográficas e crescimento do PIB.** O teto não considera o crescimento e envelhecimento da população na regra que corrige os gastos públicos, nem o crescimento do PIB. A mudança desses indicadores pode trazer novas necessidades de investimento em serviços públicos. Para os economistas, a PEC colocaria em risco políticas sociais.
- **Prazo de duração muito longo e sem flexibilização.** O prazo de vigência do teto, de 20 anos, é considerado longo demais. Para os críticos, é difícil prever as necessidades futuras do país. Não há flexibilidade para ajustar as contas públicas e mudar a regra no futuro.
- **Projeto de estado mínimo não referendado nas urnas.** Na prática, a PEC reduzirá o peso do Estado na economia ao não permitir um aumento do gasto público quando há crescimento econômico. Para os críticos, a PEC impõe um projeto de Estado mínimo ao país, que não foi referendado nas urnas. O presidente Michel Temer não foi eleito, mas empossado após um processo de impeachment.
- **Dificulta o investimento público e pode prolongar a crise.** A PEC vai estrangular os gastos públicos e reduzir a capacidade de investimento do Estado. Isso pode tornar ainda mais lenta a retomada do crescimento econômico. Para os críticos, os gastos com investimentos públicos que trazem retornos sociais e garantem estímulo à economia deveriam ser retirados da regra do teto.
- **Modelo não é aplicado em outros países.** Embora vários países tenham aprovado regras para definir o crescimento de despesas, não se tem conhecimento de modelo semelhante aplicado no exterior. Na União Europeia, o limite para o gasto público está associado à taxa de crescimento de longo prazo do PIB e não à inflação. Como não há referências no exterior, há incertezas dos efeitos dessa medida na economia e até mesmo de sua viabilidade.
- **Existem alternativas melhores e menos dolorosas.** Uma alternativa ao corte de gastos é aumentar a arrecadação. Um dos caminhos sugeridos é fazer uma reforma tributária e aumentar a carga de impostos cobradas dos mais ricos. Outra sugestão para aumentar a arrecadação e equilibrar as contas é a retomada da tributação de imposto de renda dos dividendos distribuídos a acionistas.



## Referências

BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). **Diário Oficial da União**. Publicado em 05/10/1988.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016](#), alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 19](#), de 4 de junho de 1998, modificou o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Lei Federal nº 9.995, de 25 de julho de 2000](#). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2001. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Nota Técnica nº 23, de maio de 2017. Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no Processo Orçamentário](#). **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**.

BRASIL. [Estudo Técnico nº 26, 22 de dezembro de 2016. Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada](#). **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). [Resolução nº 03, de 26 de agosto de 2019. Estimativas Populacionais para os Municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2019](#). **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Artigos - Responsabilidade Fiscal e Dívida Pública Federal](#). **Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**.

CRUZ, Flávio da. (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2000.

CRUZ NETO, Nilo. [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 2010.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.



NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS, Ilvo. [Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal](#). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2001.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, v.1, 1136p.

PERNAMBUCO. Infosocial nº 069//2015. [Limite Prudencial de Despesa de Pessoal](#).

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro**. Doutrina, jurisprudência e questões de concursos. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

LAPORTA, Taís. ALVARENGA, Darlan. [Um Teto para os Gastos Públicos](#). **Portal de Notícias G1 - Economia**. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospublicos/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

RIBAS, Paulo Henrique. GELBECKE, Daniel Barreto. OLIVEIRA, Ester dos Santos. [Lei de Responsabilidade Fiscal](#). Paraná: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR), 2012, v.1, 144p.

SILVA, Daniel Salgueiro da. **LRF Fácil**: guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001.

VOLPE, Ricardo. [Emenda Constitucional nº 095: as diversas interpretações](#). **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados**.